CAIRN
chercher : repérer : avancer

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :
http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFSP&ID_NUMPUBLIE=RFSP_581&ID_ARTICLE=RFSP_581_0123

Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ?. Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics

par Gilles JEANNOT

| Presses de Sciences Po | *Revue française de science politique*

2008/1 - Volume 58
ISSN 0035-2950 | ISBN 2-7246-3114-2 | pages 123 à 140

Pour citer cet article :
— Jeannot G., Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ?. Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics, *Revue française de science politique* 2008/1, Volume 58, p. 123-140.

Distribution électronique Cairn pour les Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.
La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES FONCTIONNAIRES TRAVAILLENT-ILS DE PLUS EN PLUS ?

Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics

GILLES JEANNOT

Depuis près de vingt ans s'est développé en France [1] un courant de recherche sociologique sur l'administration et les entreprises de service public qui repose sur une analyse fine de l'activité de leurs agents. C'est ainsi que sont apparus dans les publications des matériaux avant cela inédits, comme des transcriptions de réunions de travail ou d'interactions entre guichetiers et usagers. Dans tous les cas, l'originalité de la démarche a été d'analyser l'activité elle-même (les actes accomplis par les agents publics) et, à travers elle, de porter l'attention sur le travail entendu, au sens étymologique, comme le traitement en situation d'une difficulté, d'un « événement » pour reprendre la formulation d'un sociologue, comme la « confrontation à ce qui résiste » selon l'expression d'un ergonome, ou comme ce qui n'est pas codifié par la prescription selon le point de vue d'un gestionnaire [2].

Ce tournant vers l'activité a été porté par des perspectives théoriques variées. Les différences se révèlent en particulier dans la manière de répondre à la question du lien entre micro et macro, qui donne sens à un tel détour par le quotidien des agents. Cependant, à un premier inventaire des différences théoriques, on peut en opposer un second qui met en évidence des ressemblances empiriques. En effet, malgré la diversité des approches, du point de vue empirique des situations décrites, les diagnostics apportés par ces enquêtes sur le travail des fonctionnaires sont passablement convergents. Ces travaux accumulés mettent à jour de nouveaux espaces d'action relativement libres de prescription, offerts aux agents publics d'exécution et corrélés à la recherche d'efficacité. Les fonctionnaires ne doivent plus se contenter de « fonctionner » dans une bureaucratie où tous leurs actes seraient prédéfinis, mais doivent inventer des réponses adaptées pour que la finalité de l'action soit atteinte. Avec le sens donné précédemment au travail, et au

1. L'article s'appuie sur le seul cas de la France, un rapprochement d'une telle ampleur entre sociologie du travail et sociologie de l'action publique semble cependant ne pas avoir d'équivalent dans d'autres pays. Deux autres lectures transversales plus anciennes de ce courant ont été données par Jean-Marc Weller dans une perspective internaliste et par Philippe Warin, qui a fait le lien avec des travaux classiques de la science politique anglo-saxonne : Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 3, 1998, p. 365-392 ; Philippe Warin, « Les "ressortissants" dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49 (1), février 1999, p. 103-121.

2. Christophe Dejours, Pascale Molinier, « Le travail comme énigme », *Sociologie du travail*, hors série, 1994, p. 35-44 ; Jean-Claude Moisdon, « Appareils gestionnaires et travail, ou de la lacune comme opportunité », *Sociologie du travail, ibid*., p. 11-19 ; Philippe Zarifian, *Le travail et l'événement*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Revue française de science politique, vol. 58, nº 1, février 2008, p. 123-140.
© 2008 Presses de Sciences Po.

risque de bousculer quelques solides lieux communs, ne peut-on pas dire alors que les fonctionnaires travaillent de plus en plus ?

ACTIVITÉS QUOTIDIENNES DES AGENTS PUBLICS ET CONSTITUTION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'attention portée à l'activité des agents publics est un phénomène relativement récent. Parmi les publications antérieures à 1990, seuls trois documents reposent sur une description micro d'une situation de travail d'un agent public, l'un de Nicolas Dodier (1989) [1] sur les inspecteurs du travail, l'autre d'Isaac Joseph (1988) [2] sur les guichetiers de la RATP, le troisième dans un numéro coordonné par Dominique Monjardet (1985) sur la police [3]. À cela il faut cependant ajouter des travaux précurseurs qui, s'ils ne recourent pas à la forme spécifique de la « vignette » issue d'une observation directe de l'activité d'un agent public, soulignent cependant l'importance de la prise en compte de cette activité, comme ceux de Pierre Lascoumes sur la mise en œuvre du droit [4].

Cette valorisation d'actes banals et quotidiens a sûrement été préparée dans la tradition française par Henri Lefebvre ou Michel de Certeau [5]. Le mouvement de retour des ethnologues sur le territoire national a aussi été une manière de mettre en avant de telles pratiques, avec le courant de l'ethnologie urbaine ; cependant, peu d'applications directes à l'action publique, hormis les travaux de Marc Abéles [6], peuvent être rattachées directement à cette mouvance. C'est donc plus du côté de divers détours américains – pour reprendre l'expression de François Dosse [7], qui a chroniqué une partie de ces échanges intellectuels – qu'il faut rechercher les sources de cette nouvelle manière d'observer l'activité des agents publics, autour de la redécouverte de l'école de Chicago, de l'héritage du pragmatisme, de l'ethnométhodologie, ou de la nouvelle sociologie des sciences.

Un parallèle peut être établi avec le courant initié deux décennies auparavant par les

1. Nicolas Dodier, « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité », dans Laurent Boltanski, Laurent Thévenot (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris, PUF, 1989, p. 281-306.

2. Isaac Joseph, « La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, 39, 1988, p. 43-55.

3. Dominique Monjardet, « À la recherche du travail policier », *Sociologie du travail*, 4, 1989, p. 391-407.

4. Pierre Lascoumes, Évelyne Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 2, 1986, p. 127-150. Il défendra par la suite l'idée que la mobilisation des marges d'interprétation de la loi ne doit pas nécessairement être considérée comme un « détournement », mais participe de l'actualisation de l'action, ce qui est proche de l'argument développé dans la seconde partie. Cf. Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « "Des passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, 1996, p. 5-73.

5. Henri Lefebvre, *Critique de la vie quotidienne, I. Introduction*, Paris, Grasset, 1947 ; Michel De Certeau, *L'invention du quotidien. Tome 1 : Arts de faire*, Paris, UGE 10/18, 1980.

6. Ses premiers travaux ont été focalisés sur l'activité des élus, mais par la suite, il a pris en compte le travail de fonctionnaires, en particulier celui accompli par ceux de l'Assemblée nationale pour accompagner la rédaction des textes de loi : Marc Abéles, *Jours tranquilles en 89, ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1988 ; *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 1999.

7. François Dosse, *L'empire du sens. L'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte, 1995 ; Joas Hans, *Pragmatism and Social Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993. Et aussi, sur ces courants de la sociologie française du début des années 1990 : « Sciences humaines, sens social », *Critiques*, 529-530, juin-juillet 1991, p. 419-576.

travaux de Michel Crozier [1]. On y retrouve en effet une même volonté d'aller au plus près des agents en charge de la mise en œuvre, avec la conviction que c'est sur le terrain et non dans les hautes sphères de décision que les choses se jouent. Ces deux courants sont cependant bien différenciés. En première lecture, la différence peut être interprétée comme un « plus » dans ce mouvement de rapprochement de la base : encore plus bas dans la hiérarchie, d'une part, en s'attachant à des exécutants de guichet – en effet, si les exemples du *Phénomène bureaucratique* avaient été pris dans des fonctions d'exécution (secrétaires, ouvrières) [2], les transcriptions à l'administration et tout particulièrement le modèle de la « régulation croisée » avaient porté sur des cadres (préfets, ingénieurs de l'équipement, administrateurs des impôts) ; encore plus proche par la méthode, avec le passage de l'entretien et du questionnaire à l'observation directe ; encore plus fin, avec une unité d'analyse qui ne s'attache plus à des positions professionnelles types mais à des individus singuliers en situation. Mais, plus fondamentalement, la différence repose sur la prise en compte de l'activité des agents, ce qu'ils font dans le cadre de leur emploi. Si la sociologie des organisations descend très finement dans l'analyse des relations entre les différents agents et peut souvent s'intéresser aux agents sans grades, elle laisse très largement de côté le contenu même de l'activité et les objets matériels que celle-ci vise : un contrôleur des impôts qui traite des dossiers financiers et un ingénieur qui fait des routes sont ainsi appréhendés de manière parallèle du fait qu'ils sont dans des positions comparables dans le partage des rôles entre élus et fonctionnaires [3]. Le fait que l'un traite des documents comptables et l'autre s'occupe de l'organisation de chantiers, ou le fait que leur action s'appuie sur des branches différentes du droit ne sont que très peu pris en compte. Ces éléments matériels de l'activité seront au contraire le point de départ des enquêtes du nouveau courant.

RELIER MICRO ET MACRO

Pour une lecture de ces travaux, centrée sur leurs problématiques propres, un premier fil conducteur s'impose. En effet, passé un moment de fascination pour le quotidien, ou les « humbles » [4], qui fait contrepoids à une tendance inverse, solidement ancrée, de mise en avant des « grands corps », de la « décision » ou des « élites », se pose la question des liens entre ce qui est observé localement au niveau micro et des transformations plus macro de l'action publique. À quoi bon s'attacher aux activités banales de simples agents si cela ne permet pas de « reconstruire » [5] l'ensemble de l'action publique ? Quelques perspectives originales se dégagent alors, centrées sur les interactions, sur l'analyse des conditions du jugement ou sur l'articulation entre les hommes et les objets.

Les approches interactionnistes inspirées de Goffman et les analyses de conversations inspirées de l'ethnométhodologie ont trouvé en France un terrain d'application privilégié dans le décryptage d'activités particulièrement routinières et d'apparence simples

1. Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
2. Michel Crozier, *ibid.*
3. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
4. Hughes est souvent mobilisé pour justifier un tel retournement des valeurs : Everett C. Hughes, « The Humble and the Proud : The Comparative Study of Occupations », *The Sociological Quaterly*, 9 (2), 1970, p. 147-156, traduit dans *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996, p. 123-135.
5. Philippe Corcuff a souligné le poids du modèle de la « construction » dans la sociologie de cette époque : Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*, Paris, Nathan, 1995.

comme vendre un ticket de métro, contrôler un titre de transport à la SNCF ou enregistrer une plainte dans un commissariat [1]. C'était là se plonger de manière volontaire dans ce qui semble le plus irréductiblement local et sans enjeu, et rendre l'exercice de remontée particulièrement périlleux. Les auteurs de référence de ces courants ont bien élaboré des modalités de relation entre les sphères micro et macro. Goffman, dans *Les cadres de l'expérience* [2], propose une modalité de relation entre l'espace de l'interaction et d'autres niveaux de la réalité sociale à partir de la compétence d'articulation de cadres de différents niveaux. Harold Garfinkel, le fondateur de l'ethnométhodologie, en centrant aussi sa sociologie sur le niveau micro, offre les éléments d'une approche encore plus radicale dans laquelle les « membres » définissent le tout du social dans la manière dont ils rendent compte des situations [3]. Mais pour ce qui concerne les applications françaises de ces cadres théoriques à l'activité des agents de base, les liens qui ont été établis entre micro et macro ont été le plus souvent simplement métaphoriques. C'est en particulier autour de mots, et de leur double sens dans l'ordre de l'interaction et dans d'autres ordres, que les liens ont été établis. C'est ainsi que la notion d'*accountability*, telle qu'elle est entendue dans la sociologie de Garfinkel pour exprimer le fait que toute action est en même temps la construction d'un rendre compte à autrui, a été mise en écho avec l'usage de cette notion en sciences politiques pour caractériser le fait que les fonctionnaires doivent rendre compte de leur action devant les citoyens [4], que la question de l'uniforme des agents a été confrontée à l'uniformité du traitement des usagers, ou que la notion urbanistique d'espace public a été mise aussi en relation avec le sens que ce terme a pris en philosophie politique après les travaux Jürgen Habermas. Et c'est finalement dans l'expérience de recherche collaborative sur la Gare du Nord, sans vraiment quitter le niveau micro, que des liens ont été établis entre recherche et action par le rapprochement avec les professionnels en charge du *design* et de l'entretien des espaces publics (architectes, éclairagistes...) [5].

Les travaux engagés autour de Luc Boltanski, Laurent Thévenot, Nicolas Dodier et de l'économie des conventions relient pour leur part le local et le global par l'attention portée aux justifications des accords [6]. Claudette Lafaye, à propos des règles de gestion du personnel dans une collectivité locale, analyse les mises en cause du principe de l'ancienneté [7], François Eymard-Duvernay [8] décrypte la manière dont les employés des HLM, mobilisant divers dispositifs matériels ou inscriptions et des principes de justification associés, parviennent à faire tenir des accords avec des locataires (pour que les locaux communs soient laissés propres, un appartement rénové ou un retard de loyer

1. Isaac Joseph, Gilles Jeannot (dir.), *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS Éditions, 1995.

2. Erving Goffman, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991. Plus tard, il développera la thèse de la séparation de la sphère de l'interaction : Erving Goffman, « The Interaction Order », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 1-17.

3. Harold Garfinkel, *Studies in ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice hall, 1967.

4. Louis Quéré, « La justification comme accomplissement », dans RATP, *La relation de service dans le secteur public*, Paris, RATP, Plan urbain, DRI, 1990, tome 1, p. 149-160.

5. Isaac Joseph *et al*., *Gare du Nord : mode d'emploi*, Paris, RATP, Éditions recherches, 1995.

6. Luc Boltanski, Laurent Thevenot, *Les économies de la grandeur*, Paris, PUF, 1987 (Cahiers d'études du centre de l'emploi).

7. Claudette Lafaye, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue française de sociologie*, 31 (2), 1990, p. 199-223.

8. François Eymard-Duvernay, Emmanuelle Marchal, « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 35 (1), 1994, p. 5-36.

payé). Un des apports empiriques notables de ces enquêtes est de mettre en évidence la capacité des personnes à « agir dans plusieurs mondes » [1] et à composer avec plusieurs principes de montée en généralité. Ces enquêtes révèlent de nombreuses situations dans lesquelles des accords sont trouvés par différentes formes de compromis *ad hoc*, le plus souvent fragiles et liés à la singularité locale de la situation. Eymard-Duvernay conclut d'ailleurs que le local est plus propice à la création d'accords que des niveaux plus agrégés [2]. La question des relations entre les conventions relevant de plusieurs niveaux dans l'organisation est bien présente dans cette réflexion et de manière explicite dans un projet collectif centré sur les relations entre le central et le local dans le cas d'innovations dans les services publics. Les membres de ce collectif se sont attachés à suivre aussi bien des cas d'appropriations locales d'initiatives nationales que l'élargissement d'initiatives locales. Les enquêtes empiriques mettent dans tous les cas en évidence des compétences des praticiens de l'administration leur permettant de se repérer dans les univers administratifs et de mobiliser diverses ressources administratives, mais aussi de « prendre sur eux » le poids des contradictions associées à l'innovation. Cependant, lorsque les auteurs de ce travail collectif s'interrogent sur la mobilisation possible de ces travaux par les responsables administratifs, ils ne proposent pas d'évaluer la part de ce qui relève de l'initiative locale ou de ce qui relève de l'appropriation des démarches descendantes. Ils aboutissent plutôt à l'idée d'une « casuistique » de toutes les formes possibles de jugement, un état des lieux des ressources offertes par tous les acteurs.

> « L'élaboration d'une casuistique, d'un répertoire d'analyses des cas identifiant des conditions favorables ou au contraire des obstacles aux processus d'innovation, peut constituer un instrument généralisant auquel les praticiens sont susceptibles de se référer dans l'action. On considèrera qu'il s'agit d'une autre modalité de généralisation, pour l'analyse et pour l'action. » [3]

Une autre manière d'envisager une stabilisation de l'action est d'introduire un effet de fixation progressive à travers des objets et diverses inscriptions, perspective qui a été introduite en France en particulier autour de la sociologie des sciences de Bruno Latour [4]. L'activité ne serait pas constamment réinventée mais se coulerait progressivement dans des cadres fixés. « Or, précisément, les outils, les ordinateurs, les formulaires et les imprimés font quelque chose » : en imposant des cadres prédéfinis, ils modifient la structure même de l'agir et l'apparence du monde, car « c'est en changeant la nature de la performance qu'ils améliorent le niveau de performance » [5]. Il faut alors rendre compte de l'action de « ces objets, qui requalifient les êtres, formatent l'action et déplacent l'identité des acteurs auxquels ils

1. Nicolas Dodier, « Agir dans plusieurs mondes », *Critiques*, 529-530, juin-juillet 1991, p. 427-458.

2. « Les remises en ordre effectuées par des dispositifs généraux, qui supposent de sortir des actions en cours, s'avèrent fréquemment inefficaces [...]. *A contrario*, l'appui sur un contexte local d'interactions peut permettre de trouver des solutions qui mobilisent des données non prévisibles pour résoudre les désaccords » : François Eymard-Duvernay, Emmanuelle Marchal, art. cité, p. 34.

3. Agnès Camus, Philippe Corcuff, Claudette Lafaye, « Entre local et national : des cas d'innovation dans les services publics », *Revue française des affaires sociales*, 3, juillet-septembre 1993, p. 17-48.

4. Il a abordé ces questions de manière précoce dès 1985 : Bruno Latour, « Les "Vues" de l'Esprit : une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », *Culture technique*, 14, 1985, p. 4-30. Certains aspects de la réflexion de Bruno Latour ont été repris par Patrick Le Galès, Pierre Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

5. Donald A. Norman, « Les artefacts cognitifs », dans Bernard Conein, Nicolas Dodier, Laurent Thévenot (dir.), « Les objets dans l'action », *Raisons pratiques*, 4, 1993, p. 15-34.

s'adressent » [1]. Ce sont alors ces longues chaînes d'interaction d'acteurs et d'objets qui permettent « la mise en forme durable des demandes des usagers dans des états irréversibles et stabilisés, assurant les équivalences avec les catégories juridiques prévues par le droit ». Jean-Marc Weller a illustré cette approche à propos des formulaires ou des dossiers qui circulent dans les caisses d'allocations familiales [2]. Bruno Latour, lui-même, a abordé de manière plaisante et incidente le poids des inscriptions dans les objets, à travers la description du casier à courrier du Conseil d'État dans lequel l'ordre des membres est strictement celui de leur entrée (ce qui suppose un travail non négligeable de redistribution des casiers lors de chaque départ d'un membre) : « Ce que ce meuble manifeste aux yeux de tous, c'est l'inamovibilité d'un corps de juges dont la carrière échappe à l'influence de quiconque » [3]. La question qui se pose alors est : en quoi est-ce le meuble qui tient le Conseil d'État ou le Conseil d'État qui tient le meuble ? En effet, comme le rapporte Valérie Boussard à propos d'une inscription moins anecdotique (les instruments de gestion dans les caisses d'allocations familiales), toutes les inscriptions n'ont pas les mêmes effets. Certains indicateurs sont plus « prégnants » et organisent l'activité des organismes, alors que d'autres, qui prennent la même forme matérielle, sont simplement oubliés, ce qui conduit à une lecture plus interactive des relations entre l'inscription matérielle et les relations sociales auxquelles elle est associée [4].

ORGANISATION, PROFESSION, INSTITUTION

Ainsi, ces approches ont moins proposé des manières intégrées et générales de relier le micro et le macro qu'ouvert la curiosité en multipliant les questions originales et les raisons de prendre au sérieux l'activité des agents de base. Elles ont alors été l'occasion de réactiver et de renouveler des réponses plus classiques à la même question autour des notions d'organisation, de profession ou d'institution.

Une première approche consiste à porter l'attention aux rapports de pouvoir entre une organisation, incarnée par des agents, et ses destinataires. Pouvoir de l'agent qui peut agir avec plus ou moins de zèle, mais aussi pouvoir de l'usager qui prescrit par son arrivée au guichet les tâches à accomplir. À ce sujet, les travaux de Michael Lipsky [5] ont connu une importante influence en France. Celui-ci a mis en évidence toutes les conséquences de la position spécifique des agents au contact avec le public, qui sont à la fois soumis aux contradictions entre les finalités affichées favorables aux destinataires (qu'ils sont prêts à endosser) et les contraintes matérielles liées au traitement d'une trop grande masse d'usagers avec trop peu de moyens. Lipsky suggère alors que l'intérêt des agents est de se protéger et de renforcer par là les caractéristiques bureaucratiques de l'organisation. De son côté, Dominique Monjardet a mis en relation, dans son analyse du travail policier, pouvoir discrétionnaire de l'agent et contraintes de l'organisation [6]. Si le travail

1. Jean-Marc Weller, *L'État au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, p. 79.

2. Jean-Marc Weller, *ibid*.

3. Bruno Latour, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 121. L'enjeu du livre est cependant ailleurs, dans un effort pour comparer les approches de la véracité dans la science et dans le droit.

4. Valérie Boussard, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 43 (4), 2001, p. 533-551.

5. Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy : Dilemnas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980. Deux chapitres de cet ouvrage ont été traduits dans Isaac Joseph, Gilles Jeannot (dir.), *op. cit*., p. 195-217.

6. Dominique Monjardet, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La

policier se construit autour de la capacité de sélection des tâches, ceci n'est qu'en apparence le signe d'une autonomie du travail de l'agent. Ces « choix » sont en fait déterminés par un ensemble de contraintes externes qui s'entrecroisent autour de l'agent : pression des destinataires, demandes de l'organisation, orientation du collectif. Plus récemment, plusieurs thèses ont remis en cause le caractère socialement désincarné des approches interactionnistes et ont mis en avant le poids des caractéristiques sociales des protagonistes du « rapport social de service ». Aurélie Jeantet [1] évoque ainsi le mépris actif des clients de classes supérieures à l'égard des agents et la manière dont ceux-ci se protègent, par exemple en usant d'une politesse outrée. Marie Cartier [2] rappelle l'époque où les facteurs largement issus de milieux populaires étaient directement en phase avec le public des mêmes couches sociales et la façon dont cela a pu évoluer plus récemment avec l'arrivée de « surdiplômés ». Yasmine Siblot [3] aborde pour sa part la manière dont des femmes employées peuvent selon les cas soit chercher à marquer une distance par rapport à des personnes de milieux très populaires en forçant le rigorisme, soit faire preuve de plus de proximité et de souplesse.

Une autre forme d'agrégation de ce qui se trame au niveau local est dégagée par l'attention portée au collectif des agents, dans la perspective d'une sociologie des professions. Cette attention portée aux « quasi-professions » du secteur public, infirmières et médecins à l'hôpital, travailleurs sociaux, enseignants [4], est une tradition de la sociologie du travail. Les travaux menés ces dernières années ont permis de confirmer les effets de stratifications fines entres les différents segments professionnels dans ces secteurs. Mais pour ce qui concerne d'autres sphères, les travaux empiriques révèlent plutôt une difficulté du modèle des professions à se diffuser dans le nouveau contexte de l'action publique. Les observations ont pu montrer en particulier que les professions constituées sont restées relativement circonspectes face à ces nouvelles formes d'interventions partenariales. Ainsi par exemple, les travailleurs sociaux n'ont pas vraiment investi les nouveaux postes qui s'offraient dans le champs urbain [5] et encore aujourd'hui ne s'engagent qu'à reculons dans les partenariats de la politique de la ville [6].

D'autres auteurs, enfin, interprètent les complexes discussions locales aux franges des organismes publics comme une confrontation entre plusieurs définitions des règles de l'institution, celle des agents étant prise entre celle des destinataires et celle de la hiérarchie. Jean-Louis Laville [7] pour les caisses d'allocations familiales et Philippe

Découverte, 1996. En fait, il propose plus largement une interprétation robuste qui articule les trois points de vue de l'organisation, de la profession et de l'institution.

1. Aurélie Jeantet, « "À votre service !" La relation de service comme rapport social », *Sociologie du travail*, 45 (2), 2003, p. 191-209.

2. Marie Cartier, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.

3. Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

4. Par exemple : Claude Dubar, Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998 ; Jean Peneff, *L'hôpital en urgence*, Paris, Metailié, 1992 ; Jean-Noël Chopart (dir.), *Les mutations du travail social*, *dynamique d'un champ professionnel,* Paris, Dunod, 2000 ; Olivier Cousin, « Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge », *Sociologie du travail*, 2, 1996, p. 141-161.

5. Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.

6. Jacques de Maillard, « Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations », *Sociologie du travail*, 44 (2), 2002, p. 215-232. Ceci est nuancé par des observations britanniques : Martin Laffin (ed.), *Beyond Bureaucracy ? The Professions in the Public Sector*, Aldershot, Ashgate, 1998.

7. Jean-Louis Laville, « De la sociologie des organisations à la sociologie des institutions ?

Warin [1] pour les organismes HLM ont observé le travail de recadrage du sens des règles dans les relations de service entre agents et usagers. Si les deux auteurs interprètent ces recompositions dans la perspective descendante d'une modernisation institutionnelle, tous deux décrivent une activité complexe d'ajustement des nouveaux messages de l'institution dans les discussions entre agents et usagers. L'ouvrage de François Dubet, *Le déclin de l'institution*, même s'il ne participe pas du tournant méthodologique conduisant à observer les situations de travail, pousse plus loin l'argument. Dans les domaines de l'éducation et du travail social, nous serions en train de vivre un déclin de l'institution, un affaiblissement des messages descendants, qui laisse les agents publics, face à leurs destinataires, en position de recomposer eux-mêmes le sens de leur action.

> « Moins les institutions sont portées par des principes centraux homogènes, plus les acteurs sont mis en demeure de trancher entre des principes de justice inconciliables. [...] Les équipes et professionnels sont tenus de réaliser des arrangements locaux entre des normes contradictoires. » [2]

Vincent Dubois propose (à propos des caisses d'allocations familiales) une toute autre interprétation. Pour lui, la capacité de compassion et d'arrangement, que tous les observateurs des agents de base ont noté, ne serait qu'une ruse pour mieux faire passer le code de l'institution.

> « Ils peuvent en particulier faire alterner ce qui tient à leur personne (se montrer compréhensif, mobiliser des compétences, des valeurs qui leur sont propres...) et les composantes les plus formelles de leur fonction bureaucratique [...]. Une telle souplesse des apparences ou souplesse apparente est bien faite pour obtenir "en douceur", et partant, de manière d'autant plus efficace, l'assentiment d'un visiteur auquel on a donné des marques de considération tout en rappelant la nécessaire soumission à la règle. » [3]

L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DU TRAVAIL DANS L'ACTION PUBLIQUE

Toutefois, malgré la diversité des postures, les enquêtes de terrain semblent bien parler de la même chose. Certains thèmes concentrent l'attention : les relations entre agents et usagers dans les entreprises publiques et quelques administrations, les situations d'interprétation de la règle, ou les « nouveaux métiers » de médiateurs dans les espaces publics ou de coordonnateurs de partenariats complexes. À chaque fois, des comptes rendus d'observation documentent le constat d'une relative autonomie des agents dans un contexte de recherche d'efficacité.

L'exemple de la modernisation du service public social », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 29, 1997, p. 109-122 ; Jacques Gautrat, Marie-France Gounouf, Jean-Louis Laville, *Le service public au défi du social*, Travaux sociologiques du LSCI, Iresco CNRS, 41, 1994.

1. Philippe Warin, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, 34 (1), 1993, p. 69-95.

2. François Dubet, *Le déclin de l'institution. L'expérience du travail sur autrui*, Paris, Seuil, 2002.

3. Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, p. 6. On trouvera des interprétations comparables de la diffusion des principes de l'institution dans l'*ethos* des fonctionnaires de la préfecture chargés de l'accueil des étrangers de 1945 à 1975, ou dans la pratique des fonctionnaires contemporains des missions locales pour l'emploi des jeunes : Alexis Spire, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix,* 24 (69), 2005, p. 11-37 ; Stéphane Beaud, Michel Pialoux, *Violences urbaines, violence sociale : genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003.

Une telle convergence ne peut être dissociée des conditions de la commande de recherche et de l'accès au terrain d'enquête nécessaire à ce type de méthode. L'équipe de prospective de la RATP, le bureau de la recherche de La Poste ou le bureau de la recherche des caisses d'allocations familiales ont organisé recherches et séminaires et financés de nombreuses thèses dans le cadre des conventions CIFRE [1]. Il existe aussi des sociabilités spécifiques aux médiateurs entre la recherche et les entreprises et administrations avec le réseau ULISSE des utilisateurs des sciences sociales en entreprise. Ainsi, si la curiosité des chercheurs a bien été nourrie de détours lointains, la convergence empirique des travaux répond à une préoccupation des services de recherche de certaines organisations publiques, qui partageaient, à ce moment-là, l'intuition qu'il se jouait quelque chose autour de l'évolution des « métiers » des agents [2]. Cela conduit à rechercher ce qui pourrait expliquer cette convergence non plus autour de la posture choisie par les chercheurs et de leurs présupposés théoriques, mais autour d'une interprétation du contexte historique dans lequel sont nées ces commandes.

LA GESTION DES DILEMMES DE LA RELATION DE SERVICE

L'amplitude temporelle des études consacrées à la relation de service permet aujourd'hui de dessiner une évolution des problèmes associés au travail. Les premiers travaux sur la relation de service ne sont pas le fait de sociologues, mais de spécialistes de la gestion. Ceux-ci ont noté la tension entre les anciens systèmes gestionnaires traitant de manière uniforme les destinataires et les tentatives de différenciation du traitement [3]. Dans ce contexte, Isaac Joseph montrait comment les agents devaient « réparer » le décalage entre le caractère normatif de ce système gestionnaire et la diversité des situations de face à face [4]. Les descriptions proposées par Claudette Lafaye, par François Eymard-Duvernay ou par Philippe Warin [5] portent bien aussi sur la même tension : introduction de principes issus du privé dans la gestion du personnel des mairies pour la première, introduction d'une gestion décentralisée orientée vers le client dans un organisme HLM pour les seconds.

Les enquêtes ethnographiques menées dix ans plus tard donnent un tableau sensiblement différent, alors que l'orientation client s'est généralisée. D'un côté, ces enquêtes témoignent de la mise en place de nouveaux outils gestionnaires censés être centrés sur le client : des instruments comptables dans les caisses d'allocations familiales, des méthodes de gestion de la qualité à l'hôpital, des instruments *marketing* d'intéressement

1. Les conventions industrielles de formation par la recherche sont cofinancées par les entreprises et le ministère de la Recherche et permettent à un étudiant de faire son doctorat dans le cadre d'une entreprise.

2. Comme le souligne Jean-Claude Thoenig (« Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », dans Daniel Filâtre, Gilbert De Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, p. 285-306, dont p. 293), l'existence d'une commande peut se composer avec la curiosité du chercheur. Le parcours d'Isaac Joseph, à la fois introducteur de l'école de Chicago en France et animateur de programmes de recherche à la RATP, illustre particulièrement la possibilité de telles compositions.

3. Armand Hatchuel *et al*., *Pour un scénario cible : station 2000*, Paris, RATP, 1987. Cf. aussi pour cette formalisation gestionnaire, Éric Langeard, Pierre Eiglier, *Servuction. Le marketing des services*, Paris, Ediscience, 1987.

4. Isaac Joseph, « La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, 39, 1988, p. 43-55.

5. Cf. *supra*.

des chefs de bureau à la vente de produits à la Poste, des outils informatiques de gestion des dossiers. Ainsi par exemple, François Hochereau [1] rapporte comment plusieurs générations d'outils informatiques ont servi d'ossature à l'activité quotidienne des agents de France Télécom et ont permis progressivement aux agents chargés de la relation commerciale d'avoir accès aux données techniques concernant la ligne personnelle de leur interlocuteur, puis de pouvoir les activer, pour par exemple remettre en service une ligne fermée. D'un autre côté, les enquêtes témoignent d'une acceptation progressive du modèle du client (plus forte cependant [2] pour les agents au contact que pour ceux chargés de fonctions de maintenance de l'infrastructure technique).

Cependant, malgré cette diffusion de l'orientation vers les « clients », toutes les observations mettent en évidence les tensions entre plusieurs manières de viser le destinataire de l'action. Le trouble se glisse entre la conception portée par l'agent de ce qu'attend le destinataire et celle qui est présupposée dans les outils de gestion, ce qui se traduit par des dilemmes pratiques. Ainsi par exemple [3], le service public est-il tenu d'accorder plus d'attention à une situation singulière (arrêter un bus pour faire monter un usager un peu en retard) ou au flux global qui concerne la moyenne des usagers ? Comment concilier des objectifs de contrôle des voyageurs de transport en commun et l'application d'une politique d'accueil et de service aux clients ? Faut-il vendre un service dont le destinataire n'a pas vraiment besoin ? Lors d'un branchement Internet, faut-il se contenter de vérifier que la ligne fonctionne ou faut-il aider l'utilisateur à se connecter ? Les habitants des banlieues populaires doivent-ils faire l'objet de dispositions adaptées ou apprécient-ils justement que le service public les traite comme les autres [4] ? Ces questions se posent bien sûr de manière cruciale pour les agents en contact avec les utilisateurs, mais ils se posent aussi pour ceux qui contribuent à la production. Ainsi, dans un centre de tri du courrier, faut-il faire une recherche pour un courrier dont l'adresse est peu compréhensible, plutôt que de privilégier le traitement de la caisse de courrier en attente, ou dans une laverie d'hôpital, la propreté d'un drap est-elle définie par des critères biologiques ou par son apparence ? Face à ces dilemmes pratiques, les catégories du « commercial » ou du « service du client » et celles du « service public » s'entremêlent et ne dessinent pas des lignes tranchées qui permettraient à chacun de choisir clairement son camp. Les agents bricolent alors des solutions singulières. Le bricolage est tout d'abord symbolique. Le terme de « client » qui devrait témoigner d'une nouvelle approche est réapproprié dans des catégories anciennes : « Le service public, c'est bien servir le client ». Mais le bricolage est aussi pratique. Les agents doivent trancher en situation en s'efforçant de mêler qualité, adaptation et aide aux plus

1. François Hochereau, « L'évolution de la fonction commerciale de France Télécom (1978-1998) à travers son informatisation », dans Luc Deroche, Gilles Jeannot (dir.), *L'action publique au travail*, Toulouse, Octarès, 2004, p. 17-24.

2. Pour des illustrations de ce décalage dans le cas de La Poste : Nicole Aubert, Vincent de Gaulejac, *Modernisation et résistance dans un grand établissement de courrier. Les avatars d'un système « perdant-perdant »*, Rapport pour la mission de la recherche de La Poste, octobre 1998 ; Isabelle Bertaux-Wiame, Aurélie Jeantet, Danièle Linhart, *Les temps modernes de La Poste. Vie privée, travail public et réforme managériale,* Collection de la mission de la recherche de La Poste, 1999 ; Philippe Zarifian, Frédéric De Coninck, *Les relations entre back et front office dans la production des services financiers à La Poste*, Rapport pour la mission de la recherche de La Poste, 2001.

3. Les exemples sont tirés de : Luc Deroche, Gilles Jeannot (dir.), *op. cit.*

4. Sur ce dernier point : Yasmine Siblot*, op. cit.,* chap. 7 ; Gilles Jeannot, « When Non-Social Public Services Take Care », dans Wolfgang Wirth, Hans Joachim Schulze (eds), *Who Cares ?,* Londres, Cassel, 1996, p. 63-75.

défavorisés aux contraintes de productivité qui s'imposent à eux. Un guichetier pourra prendre un peu plus de temps pour traiter la demande d'une personne âgée. Mais ces arbitrages ne sont pas dénués de tensions (prendre le temps pour une personne particulière, c'est faire attendre les suivantes) ou de difficultés de définition (le plus offert est-il un « geste commercial » ou du « service public » ?). Les options prises ne sont pas nécessairement les mêmes et peuvent être l'objet de débats au sein des organisations. Et souvent, ni les organisations qui refusent de prendre en compte le caractère irréductible de ces dilemmes en le niant ou en se contentant d'édicter de nouvelles règles [1], ni les collectifs professionnels souvent trop faiblement structurés ne suffisent à soutenir des agents isolés face à ces dilemmes.

Ces analyses ont surtout porté sur les entreprises publiques, mais, pour les administrations, Philippe Warin développe une analyse comparable des doutes des « petits fonctionnaires » confrontés aux injonctions de qualité et d'efficacité.

> « Le comportement des petits fonctionnaires [...] est exemplaire de leur méfiance sinon de leur défiance à l'égard de cette évolution managériale. [...] D'une part, on leur en demande toujours plus, sans tenir compte des difficultés qu'ils rencontrent ni des efforts qu'ils déploient face aux usagers. Mais surtout, les mesures en question répondent à des exigences d'efficacité qui leur paraissent inspirées par une représentation quelque peu idéale des usagers. » [2]

Ces tensions sont exacerbées pour les agents des administrations qui travaillent dans les quartiers difficiles [3]. Ainsi, passé le débat initial opposant un traitement égalitaire des destinataires à un traitement différencié, il reste une indétermination sur les critères de différenciation pertinents.

LE TRAVAIL DE QUALIFICATION JURIDIQUE

Lorsque, dans le même déplacement du regard vers les agents au contact du public, les chercheurs ont été confrontés non plus à de la prestation de service mais à l'application du droit, ils ont aussi été amenés à poser la question de l'ajustement à la situation en termes de qualification juridique. Dans le domaine de l'attribution individuelle des aides familiales, Isabelle Sayn et Luc-Henri Choquet ont décrit la complication du travail lorsque la conditionnalité de l'aide passe d'un critère lié à la qualité juridique de l'intéressé (par exemple, être célibataire) à un critère lié à une situation sociale (par exemple, vivre seul) [4]. Isabelle Astier, à travers ses observations des commissions locales d'insertion dans l'application de la loi sur le RMI, a montré comment les membres de cette commission s'efforcent d'interpréter la volonté d'insertion des bénéficiaires qui doivent « exposer leur personne » pour pouvoir en faire la preuve [5].

1. La multiplication des règles conduit aussi à multiplier les contradictions, ce qui génère de nouvelles nécessités d'ajustement.

2. Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p. 119.

3. Annie Mager, Jean-Marc Berthet, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, Paris, La Documentation française, 1997.

4. Isabelle Sayn, *Enfants à charge et parents isolés, ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, Rapport de recherche, CNAF, 1996.

5. Isabelle Astier, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations », *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 143-155 ; *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

En amont de cette complication du travail des agents se dessine, en effet, une évolution dans la formulation du droit. Cette formulation ne porte plus sur des caractères déjà codés juridiquement (le statut marital, le relevé des impôts), mais sur la réalité empirique que vise la loi (l'isolement, l'insertion). Antoine Garapon note ainsi pour le droit social que la loi demande de « se prononcer sur la personne au-delà de la personnalité juridique » [1]. Dans ces exemples, ce n'est pas la mise en avant d'une marge d'interprétation du droit au niveau des fonctionnaires d'exécution qui est singulière [2], mais la fonction de cette marge d'interprétation. L'espace d'interprétation associé au moment de la qualification des faits (et non de l'application de la règle, une fois les faits qualifiés) doit justement permettre de traiter au plus près le problème dont le texte de loi vise la résolution.

Cet effort de qualification des situations réelles se retrouve dans d'autres domaines. Jean-Marc Weller, pour l'agriculture, a décortiqué les conséquences de nouvelles règles européennes qui proposent de remplacer le codage traditionnel des parcelles à travers leurs références cadastrales par un nouveau codage, lié à des caractéristiques physiques du terrain, qui puisse permettre la télédétection, ou celles de la mise en œuvre d'un principe de « traçabilité » pour la viande bovine. Dans les deux cas, la volonté de coller à la réalité, affichée dans des règles, conduit à mettre en place des instrumentations nouvelles de suivi, mais aussi tout un travail humain pour accompagner le bon fonctionnement de ces dispositifs (que fait-on quand une vache a perdu la boucle accrochée à son oreille et qui permet de la « tracer » ?) [3]. Jean-Pierre Galland [4] souligne, en matière de risque industriel, que la loi Bachelot, qui impose dans les Plans de prévention des risques technologiques une comparaison entre la solution « réduction du risque à la source (chez l'industriel) » et « réduction de la vulnérabilité des populations riveraines (en les déplaçant, ou en agissant sur le bâti) », oblige l'inspection des installations classées et les DDE à recueillir, traiter et confronter de nouvelles informations pour caractériser la nature de la situation à traiter. Ce dernier exemple peut être rapproché d'analyses de Pierre Lascoumes, qui rappelle le caractère progressif de cette évolution du droit [5], parti d'une forme symbolique avec la loi de 1810 qui « fixe des cadres généraux d'action sans prendre en compte les modalités de sa réalisation », pour aller vers une forme axiologique qui incite à de nouveaux comportements avec la loi de 1917, et aboutir finalement à une forme instrumentale qui passe par une réorganisation des services administratifs et la création de nombreux postes d'inspecteurs des installations classées, qui deviennent des « magistrats techniques » pesant les différents intérêts sur la base d'une étude d'impact.

1. Antoine Garapon, « Le sujet de droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 31, 1993, p. 69-84.

2. On la retrouve à tous les moments de l'histoire, comme l'illustrent deux livraisons récentes de la revue *Le Mouvement social* : « Relations de services », 216 (3), 2006, et « L'empire (des fonctionnaires) du milieu », 218 (1), 2007.

3. Jean-Marc Weller, « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Politiques et management public*, 24 (3), septembre 2006, p. 109-122 ; Nathalie Joly, Jean-Marc Weller, « Traçabilité et pratiques administratives dans le milieu de l'élevage », communication au III^e^ congrès de l'Association française de sociologie, 5-8 septembre 2006.

4. Jean-Pierre Galland, « Vers un renouvellement de l'action publique étatique à l'occasion de la mise en œuvre de la loi "Bachelot" ? », colloque du LERASS, « Risque industriels majeurs, sciences humaines et sociales », Toulouse, 6-7 décembre 2007.

5. Pierre Lascoumes, « La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement », *Sociologie du travail*, 3, 1989, p. 315-333.

Ces enrichissements de la fonction de qualification juridique des situations s'inscrivent dans le mouvement de « managérialisation du droit » [1] qui place la visée d'efficacité dans l'écriture même du droit. Si le droit prend dans son écriture même la visée de modifier substantiellement la réalité, alors les agents qui s'acquittent de sa mise en œuvre se trouvent enjoints de prendre en charge les singularités irréductibles de cette réalité.

LES MÉDIATEURS DANS LES ESPACES PUBLICS

Les emplois peu qualifiés dit de « médiation » qui ont été multipliés avec le dispositif « nouveaux services, emplois jeunes » ont aussi été l'objet d'une attention particulière des chercheurs et de nombreuses observations en situation [2]. Ces emplois ont été rattachés aux organismes de transport urbain, aux municipalités, aux associations concernées par la vie quotidienne dans les banlieues. L'Éducation nationale (« aides éducateurs ») et la police (« agents locaux de médiation sociale ») ont aussi recruté un nombre conséquent de ces emplois jeunes.

Les évaluations globales sont très contrastées : certains soulignent la capacité de ces agents à générer des formes originales d'intervention publique, d'autres au contraire dénoncent le caractère purement « occupationnel » ou contradictoire de leur position. Ainsi par exemple, pour des fonctions comparables de « présence sociale » dans des espaces publics de transport, Damien Collard explicite comment les agents de médiation de la gare d'Ivry apprennent à développer des formes de communication selon les publics qu'ils ont eux-mêmes typifiés, alors que Sophie Beauquier, dans le cas de la ligne automatique de métro parisien, décrit le désarroi des agents recrutés dans des fonctions ambiguës entre contrôle et animation [3].

Mais ces jugements contradictoires s'appuient sur un même diagnostic : ces agents ont été très largement livrés à eux-mêmes, condamnés à inventer une activité à partir d'une simple injonction très ouverte à la médiation et de la mobilisation de leurs ressources personnelles. L'ouvrage d'Isabelle Astier [4] permet avec le recul de dresser un tableau de l'activité de ces agents. Ceux-ci sont amenés à mobiliser des ressources extra-professionnelles, comme l'ethnicité (« les Beurs avec les Beurs, les Turcs avec les Turcs » [5]), leur connaissance personnelle des individus pour les encourager (passer au domicile d'un élève absentéiste) ou les décourager (« leur seule présence décourage les petits dealers et racketteurs [...] parce que ces personnes connaissent très bien leurs activités » [6]), ou la proximité de leur parcours scolaire avec celui de leur public. Ces ressources leur permettent alors de proposer des interventions originales, parfois décalées

1. Cf. le numéro spécial de *Politiques et management public* (4, 1993) consacré à l'intrication du management et du droit.

2. Par exemple : François Dubet, *op. cit.* ; Bernard Charlot, Laurent Emin, Olivier de Peretti, *Une gestion communautaire de la violence scolaire*, Paris, Anthropos, 2002 ; Catherine de Wenden, Vasoodeven Vuddamalay (dir.), « Existe-t-il des métiers ethniques ? », *Panoramiques*, 65, 4e trimestre 2003.

3. Anni Borzeix, Damien Collard, « La gestion des gares de banlieue est-elle une compétence ? », *Éducation permanente*, 141, janvier 2000, p. 83-96 ; Sophie Beauquier, « À la recherche d'une convivialité entre agents et clients, la ligne 14 du métro parisien », dans Luc Deroche, Gilles Jeannot (dir.), *op. cit.*, p. 79-86.

4. Isabelle Astier, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, 2007.

5. Isabelle Astier, *ibid.*, p. 99.

6. Isabelle Astier, *ibid.*, p. 71.

par rapport à la demande. Les médiateurs proposent et la hiérarchie dispose et stabilise certains savoir-faire [1]. D'ailleurs, un rapport produit par l'institution confirme indirectement ce diagnostic en traitant la question de la nécessaire professionnalisation de ces agents après avoir pris acte de leur capacité d'inventer de nouvelles fonctions [2].

Cette manière de laisser les individus se débrouiller face à un objet épineux a été démultipliée par le dispositif emploi jeune, dont le premier objectif était la création d'emplois et l'activation des bénéficiaires, la production d'utilité publique venant en sus [3]. Mais ce phénomène est plus ancien, s'applique à des fonctions hors de ce dispositif comme les adultes relais [4] et, surtout, certaines de ses caractéristiques semblent s'étendre à des métiers plus traditionnels. Ainsi Jean-marc Stébé, dans son ouvrage au titre décalé mais significatif [5], décrit-il comment les gardiens d'immeubles HLM, ex-« concierges », sont aujourd'hui appelés par leur organisation à accomplir des fonctions de médiation proches de celles accomplies par ces emplois jeunes.

LES INTERMÉDIAIRES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE

Un quatrième ensemble de travaux est consacré à l'étude de nouvelles fonctions ou de nouveaux métiers associés à la mise en œuvre de politiques partenariales sur le territoire. Il s'agit cette fois d'emplois de cadres dont la fonction première est celle de la coordination. Ce sont tout d'abord les chefs de projet de la politique de la ville qui ont attiré l'attention des chercheurs [6], mais des caractéristiques comparables ont été observées pour d'autres aspects de la politique de la ville (avec les délégués ministériels de la

1. « Ce qui est frappant, c'est la manière dont les compétences des médiateurs sont tour à tour reconnues et déniées par leur chef de service » : Isabelle Astier, *ibid*., p. 97.

2. Claude Brévan, Paul Picard, *Une ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers. Rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville*, septembre 2000. Cette posture pragmatique fait contraste avec celle, plus rationnelle, d'un rapport britannique contemporain, qui va de la formation vers l'action et non l'inverse : John Egan, « Skills for Sustainable Communities », *The Egan Review*, Office of the Deputy Prime Minister, 2004.

3. Bertrand Ravon, « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », *VEI enjeux*, 124, 2001, p. 68-80 ; Didier Demazière, « Médiation et médiateurs sociaux. Entre nomination et professionnalisation », *Formation Emploi*, 86, 2004, p. 13-25.

4. Ce dispositif a été en particulier étudié par l'association « Profession banlieue ».

5. Jean-Marc Stébé, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF, 2005.

6. Rapporté à sa taille, le groupe professionnel des chefs de projet est sûrement l'un de ceux qui ont été les plus étudiés par les sciences sociales : Jean-François Lae, « La mission d'équité urbaine et ses référents, l'évaluation des politiques incitatives », *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, 1989, p. 49-58 ; Philippe Estèbe, « Les états d'âmes d'un chef de projet », dans Jacques Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 2001, p. 41-57 ; Profession Banlieue, *La place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville*, 1993 ; Michel Péraldi, « Le cycle du fusible, Pour une histoire sociale du DSU à Marseille », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69, 1995, p. 68-79 ; Élisabeth Pasquier, Jean-Yves Petitot, « Itinéraire d'un chef de projet dans son quartier », *Les Annales de la recherche urbaine*, *ibid*., p. 80-92 ; Daniel Behar, Philippe Estèbe, « Le chef de projet et le sous-préfet à la ville entre norme et projet », *Espace et société*, 84-85, 1996 ; Michel Bonetti, *Les compétences du chef de projet de développement : du promoteur d'action à l'organisateur social et institutionnel*, Paris, CSTB, 1997 ; Jacques de Maillard, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique, un nouveau métier urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, 88, 2000, p. 7-18 ; Michel Blanc, Jean-François Sipp, *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, Rapport pour la délégation interministérielle à la Ville, mars 2000 ; Nathalie Rémezy-Nicol, « Itinéraires de chefs de projet », *Les Annales de la recherche urbaine*, *ibid*., p. 25-29.

politique de la ville [1], les animateurs des actions de territorialisation de la sécurité et de la justice [2]) ou pour diverses fonctions associées au développement et à l'emploi [3] : agents de développement en milieu rural [4], animateurs des politiques de reconversion industrielle [5], promoteurs de l'innovation locale des entreprises [6], coordinateurs des politiques d'insertion dans l'emploi [7].

L'analyse de l'activité de ces agents de coordination révèle une capacité d'adaptation pragmatique [8] aux caractéristiques locales du problème et de prise en compte des contraintes de chacune des parties, une capacité à déplacer les rapports de force en donnant la parole à des acteurs qui étaient hors du jeu, une capacité aussi à changer de registre pour être en relation à la fois avec la population ou les entreprises et avec les diverses organisations publiques concernées, une capacité enfin à maîtriser techniquement ou juridiquement ce qui relève de chacune des politiques publiques engagées. Olivier Nay et Andy Smith [9] opposent ainsi à la figure ancienne du courtier (qui porte un intérêt dans une instance) celle du généraliste qui traduit ce qui se joue dans différentes sphères. En nommant ainsi les médiateurs évoqués ici, les auteurs portent l'attention sur un caractère important de ces agents publics : l'efficacité de leur intervention dépend non seulement de leur capacité à faire du liant, mais aussi à maîtriser ce qui relève de chacune des sphères d'action qu'ils mettent en relation. Les accords qu'ils contribuent à produire sont alors indissociables de la production d'« objets intermédiaires » (premiers projets de conception, chartes, études, matérialité de l'objet visé) autour desquels les acteurs recomposent leurs liens [10].

Ici aussi, ces observations peuvent être rapportées aux évolutions de la constitution de l'action publique territorialisée, de nombreux auteurs soulignent en effet, en des termes différents, le caractère désormais ouvert du jeu et les constructions singulières des accords autour de la résolution des problèmes [11]. Les recompositions des modalités de production de l'accord local suggèrent ainsi que, souvent, ces agents ont constitué le chaînon

1. Jacques de Maillard, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'État », dans Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique,* Paris, Economica, 2002, p. 87-110.

2. Christine Dourlens, Pierre A. Vidal-Naquet, *L'autorité comme prestation : la justice et la police dans la politique de la ville*, Aix-en-Provence, CERPE, 1993 ; Anne Wyvekens, « Le souci du territoire, les groupes locaux de traitement de la délinquance », *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84, 1999, p. 81-88.

3. Cette mise en avant généralisée des figures du réseau, du projet et de l'autonomie fait écho à des transformations plus générales du discours sur la gestion des entreprises : cf. Luc Boltanski, Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

4. Gilles Jeannot, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, 47 (1), 2005, p. 17-35.

5. Frédérique Pallez, Franck Aggeri, *Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles*, Paris, Cahiers du CGS, 20, 2002.

6. Michel Catlla, *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès, 2007.

7. Cécile Baron, Patrick Nivolle, « L'inventivité au quotidien des missions locales et PAIO », Dares, *Premières informations et premières synthèses*, 34 (1), août 2005.

8. Christine Dourlens, « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des ponts et chaussées*, 75, 1995, p. 25-32.

9. Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *op. cit.*

10. Alain Jeantet, « Les objets intermédiaires dans les processus de conception des produits », *Sociologie du travail*, 40 (3), 1998, p. 291-316. Bertrand Leroux, « Une étude sur les zones inondables, construction d'un objet intermédiaire entre élus et techniciens », dans Daniel Filâtre, Gilbert de Terssac (coord.), *op. cit.*, p. 189-200 ; André Micoud, Michel Péroni (dir.), *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2000.

11. Dominique Lorrain, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie*

manquant qui a permis d'actualiser une convergence des acteurs et une prise en charge effective et non plus seulement formelle des problèmes visés.

PLUS DE TRAVAIL DANS L'ACTION PUBLIQUE

Ces recherches nous donnent ainsi un tableau par tâches, accumulant ici et là les observations sur des phénomènes qui peuvent sembler disparates et partiellement représentatifs. En première lecture, c'est la diversité des questions posées qui semble s'imposer (ajustement du service, gestion de conflits, interprétation du droit, coordination d'actions complexes) et, par ailleurs, d'autres observations menées dans une perspective d'appréciation de l'évolution des conditions de travail donnent à voir des pans importants de l'activité administrative qui restent très largement bureaucratiques et éloignés des orientations évoquées ici [1]. En outre, certaines situations étudiées concernent des agents aux marges de la fonction publique (emplois aidés, contractuels ou agents recrutés par des associations) et qui ne peuvent être considérés comme « fonctionnaires » que par extension de ce terme, même si, paradoxalement, leur contribution active à la définition de l'action publique peut être plus forte que celle de fonctionnaires statutaires occupés à des fonctions support [2].

Un thème commun s'insinue cependant, qui mêle quête d'efficacité de l'action publique et marges de manœuvre accordées au niveau de l'exécution. La lecture centrée sur les résultats empiriques conduit à esquisser une hypothèse de nature historique et non plus méthodologique. Ces comptes rendus mettent en évidence, d'une part, une liberté d'action des agents d'exécution (fait en soi peu nouveau) et, d'autre part, le fait que l'existence de ces marges de manœuvre est associée à la quête d'efficacité de l'action engagée. Au sein d'un mouvement de montée de la préoccupation d'efficacité, qui va au-delà de telle ou telle mode managériale, ce qui est touché du doigt par ces observations, c'est la prise en compte au moins implicite du fait que l'efficacité ne passe pas seulement par de nouveaux principes et de nouveaux outils, mais aussi par les capacités d'ajustement et d'invention des fonctionnaires : le travail est nécessaire pour mieux coller à la réalité visée [3]. La qualité de service, l'adaptation du droit aux personnes ou aux situations problématiques, la proximité des populations ou la transversalité des actions territoriales ne sont actualisées que par une capacité locale d'interprétation, d'ajustement ou même de proposition.

du travail, 3, 1993, p. 285-307 ; Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, p. 580-623 ; Jean-Gustave Padioleau, « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, 17 (4), décembre 1999, p. 85-127 ; Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

1. Solveig Grimault, Jean-Marie Pernot, Pascal Ughetto, « Travailler au changement, travailler dans le changement, trois directions du ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie », *La Revue de l'Ires*, 48, 2005, p. 129-195 ; Danièle Linhart (dir.), *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la Fonction publique du Nord*, Paris, La Documentation française, 2006.

2. Ce paradoxe n'est pas dénué de conséquences. Le principe de réserver le statut de fonctionnaire aux agents porteurs de l'autorité tend à se diffuser comme effet de débordement de la politique européenne de mobilité. Sur ce point, cf. Jean-Michel Lemoyne Deforges, *L'adaptation de la fonction publique au droit communautaire*, Paris, Dalloz, 2003.

3. Cette évolution ne se fait pas sans soubresauts, comme le montre la transformation en une décennie du débat sur la relation de service ou les allers retours sur les « nouveaux métiers » de la médiation régulièrement remis en cause, mais tout aussi régulièrement réinventés.

**

Les transformations de l'action publique se traduisent ainsi dans un certain nombre de situations par plus de travail au sens commun du terme [1] : tout simplement plus de choses à faire. Permettre au consommateur de savoir d'où vient le steak qu'il a dans son assiette, c'est mettre en place une chaîne technique de contrôle, mais aussi le suivi humain de tous les dérapages possibles. Viser la personne et non la personnalité juridique demande plus de temps de collecte d'information et une discussion plus compliquée entre les différentes administrations concernées par un même individu. Mettre en cause les découpages thématiques, promouvoir une approche transversale mieux adaptée aux territoires ou aux individus, c'est générer un nombre conséquent de réunions. Et les nouveaux métiers de médiation, dont une part non négligeable a franchi le tri lié à la fin des financements d'emplois jeunes, ce sont aussi de nouveaux emplois publics. Mais plus fondamentalement, ce qui change, c'est que le travail, entendu comme acte d'ajustement irréductible à la prescription, n'occupe plus une place marginale mais centrale dans la quête d'efficacité. C'est en ce double sens que l'on peut dire que, dans ces domaines, il y a plus de travail dans l'action publique, ou, pour faire image, que les fonctionnaires ou quasi-fonctionnaires travaillent de plus en plus.

Gilles Jeannot est chercheur au laboratoire Techniques, territoires et sociétés à l'École nationale des ponts et chaussées, Université Paris-Est. Il a notamment publié : *Les usagers du service public*, Paris, PUF, 1998 ; *Les métiers flous*, Toulouse, Octares, 2005. Ses travaux portent sur l'évolution du travail dans le secteur public et les conséquences sur la gestion du personnel (<jeannot@enpc.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LES FONCTIONNAIRES TRAVAILLENT-ILS DE PLUS EN PLUS ? UN DOUBLE INVENTAIRE DES RECHERCHES SUR L'ACTIVITÉ DES AGENTS PUBLICS

L'article propose deux lectures successives des travaux de recherche sociologique sur l'administration et les entreprises publiques qui, depuis la fin des années 1980, en France, ont introduit l'analyse fine de l'activité des agents publics. La première lecture s'attache à la manière dont ces travaux ont tenté de relier des descriptions micro de l'activité des agents et une vision plus macro de l'intervention publique, et met en évidence la diversité des approches. La seconde lecture met, en contrepoint, l'accent sur la convergence empirique des observations menées. Celles-ci documentent dans plusieurs domaines (la relation de service, la qualification des situations juridiques, la médiation dans les banlieues et la coordination de l'action publique territoriale) une autonomie de ces agents corrélée directement à la

1. Il faut noter, au passage de cette allusion au sens commun, à quel point le débat récurrent dans le monde politique et journalistique sur le « trop ou trop peu de fonctionnaires » repose sur une représentation extrêmement pauvre des changements dans l'activité de ces fonctionnaires, les seules mutations évoquées étant des suppressions évidentes de mission (les douaniers), des mutations technologiques (l'informatisation du ministère des Finances), ou des oppositions générales entre les « fonctionnaires de papier » (occupés par définition à ennuyer les citoyens) et les fonctionnaires au service des usagers (les infirmières). Cf. par exemple : « Trop de fonctionnaires ? », *Le Nouvel observateur*, 2236, jeudi 13 septembre 2007 ; et « Trop de fonctionnaires ? », *Alternatives économiques*, 262, octobre 2007.

recherche d'efficacité. Ceci conduit à formuler l'hypothèse historique d'un déplacement, à cette époque, de la place accordée au travail, entendu comme acte d'ajustement irréductible à la prescription, dans l'action publique.

DO CIVIL SERVANTS WORK MORE AND MORE ? A DOUBLE INVENTORY OF THE RESEARCHES ABOUT PUBLIC AGENTS' ACTIVITY

The article proposes two successive approaches of the works of sociological research on public administration and public companies which, since the end of 1980s, in France, introduced a fine analysis of civil servants' activity. The first approach considers the way these studies tried to connect micro descriptions of agents' activity and a more macro vision of public intervention, and brings to light the diversity of approaches. The second approach puts, in counterpoint, the accent on the empirical convergence of the led observations. It reveals in several domains (the relation of service, the qualification of legal situations, the mediation in suburbs and the coordination of territorial public action) an autonomy of these agents correlated directly in search of efficiency. This leads to formulate the historic hypothesis of a movement, in this time, of the place granted to work, understood as an act of inflexible adjustment to the prescription, in public action.